

MICHAEL RIEGNER: *Informationsverwaltungsrecht internationaler Institutionen. Dargestellt am Entwicklungsverwaltungsrecht der Weltbank und Vereinten Nationen*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2017, XXI, 540 S.

Anzuzeigen ist eine Dissertation, die unter Betreuung von *Phillip Dann* an der Humboldt-Universität zu Berlin entstanden ist. Sie untersucht das Phänomen, dass auch internationale Institutionen unter den Bedingungen und Möglichkeiten von Globalisierung und Digitalisierung durch Informationen und Wissen agieren und damit Handlungsmöglichkeiten gefunden haben, die nicht allein rechtlich und finanziell bedingt sind. Die Arbeit widmet sich also einer „Global Governance“ von und durch Information in einem umfassenden Sinne. Das Recht internationaler Verwaltung könne nicht staatsanalog als entscheidungs- und gerichtsbasiert verstanden werden, sondern müsse informationsbezogen rekonstruiert werden, hebt *Riegner* gleich zu Beginn unter Verweis auf *E. Schmidt-Aßmann* hervor (S. 6). Im Rahmen von Global Governance seien die Informationsbeziehungen internationaler Institutionen eben nicht mehr allein auf die Mitgliedstaaten und schon gar nicht nur auf deren Regierungen beschränkt, sondern erfassten auch Individuen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Unternehmen, Wissenschaft und nationale Öffentlichkeiten. Dem ist nicht zu widersprechen, und so ist die Neugier groß, wie die tatsächliche Entwicklung mittels der Herausarbeitung von Strukturen und Prinzipien besser erfasst werden kann und diese zugleich für die weitere Entwicklung des Rechts fruchtbar gemacht werden können.

Die Arbeit untersucht ihr Thema mittels Intertextualisierung, Dogmatik und Vergleichung. Als durchgehendes Referenzgebiet – das kommt in dem alliterationsverliebten Haupttitel der Arbeit nicht hinreichend zum Ausdruck – wählt sie die Entwicklungszusammenarbeit, die durchgängig als EZ abgekürzt wird. Sie wird „als Informationsordnung rekonstruiert“, um „einerseits einen Beitrag zur Fortentwicklung dieses Referenzgebietes zu leisten und andererseits allgemeine Ordnungsmuster zu identifizieren, die Informationsbeziehungen auch in anderen Bereichen des internationalen Verwaltungsrechts prägen“ (S. 15). Diese selbst auferlegte Aufgabe des *Autors* ist anspruchsvoll und ambitioniert, sie ist aber auch gefahrgeneigt: Wie jeder Versuch, aus einem Referenzgebiet allgemeine Aussagen auch für andere Teilgebiete ableiten zu wollen, besteht die Gefahr, das Referenzgebiet bereits durch die Brille der Verallgemeinerungsfähigkeit zu betrachten und so Spezifika auszublenden, die einerseits doch für das Referenzgebiet charakteristisch sind und andererseits zugleich einer Verallgemeinerung entgegenstehen. Erliegt man dieser Gefahr, werden weder das Referenzgebiet fortentwickelt noch valide Ergebnisse für andere Gebiete generiert. Die Arbeit von *Riegner* entkommt dieser Falle. Die gesamten Ausführungen fügen sich so wunderbar ineinander und münden in ein großes Ganzes, dass man gar nicht wissen möchte, ob der *Autor* wirklich induktiv von einem interdisziplinär ermittelten Befund auf dogmatische Prinzipien geschlossen hat oder diese Prinzipien bereits vor Augen hatte, um sie deduktiv zu bestätigen. Die Untersuchung umfasst jedenfalls drei Kapitel:

Im ersten Kapitel wird in die Informationsverwaltung internationaler Entwicklungsinstitutionen eingeführt, ohne dabei ausschließlich deskriptiv zu sein. Der Leser lernt die „Ambivalenz internationaler Informationsverwaltung“ kennen, die darin bestehe, dass diese einerseits „Bedingung hoheitlicher Handlungsfähigkeit und Aufgabenerfüllung“ sei, „andererseits [aber auch] der Steuerung [dienen] und [...] eine Form legitimationsbedürftiger Herrschaftsausübung darstellen“ könne (S. 57). Eingeführt wird auch in das „Doing Business“-Ranking, mit dem die Weltbank seit 2003 die wirtschaftsrechtliche Regulierung in allen Mitgliedstaaten misst und am Maßstab ökonomischer Effizienz (sic!) bewertet (S. 66 ff.). Mit einer Übersicht über Entwicklungsinstitutionen und Rechtsgrundlagen wird sodann immer noch innerhalb des ersten Kapitels auf einen dogmatischen Abschnitt übergeleitet, der das Entwicklungsverwaltungsrecht als Informationsordnung (nach dem Verständnis des *Autors* wohl: re-)konstruiert und zugleich für verwaltungsrechtliche Bausteine öffnet, die in Kompetenz-, Organisations- und Verfahrensvorschriften gefunden werden.

Im zweiten Kapitel werden sodann drei „allgemeine Prinzipien des entwicklungsspezifischen Informationsverwaltungsrechts“ entwickelt bzw. abgeleitet: Das Prinzip aufgabenangemessener Informationskooperation, das internationale Institutionen und Mitgliedstaaten verpflichte, zur Erfüllung institutioneller Aufgaben zusammenzuarbeiten, sei einem funktionalistischen Paradigma internationaler Informationsverwaltung verpflichtet, während das Prinzip kollektiver informationeller Selbstbestimmung und das Prinzip individueller Informationsautonomie auf dem Gedanken der Selbstbestimmung beruhten (S. 168 ff.). In Bezug auf alle drei Prinzipien wird der Begriff der Informationsverwaltung offen verwendet, die eben nicht stets und ausschließlich durch einen Informationsfluss, sondern umgekehrt auch durch Informationsrestriktionen gekennzeichnet ist: Erkannt wird die Bedeutung der Geheimhaltung als Voraussetzung für einen Informationsfluss, hervorgehoben wird auch der Unterschied zwischen Informationsquantität und Informationsqualität, betont wird schließlich auch, dass „Richtigkeit“ stets nur kontext- und verfahrensbezogen sein kann. Hinsichtlich des Prinzips individueller Informationsautonomie nutzt *Riegner* die status-Lehre *Jellineks* und unterscheidet die (mittels individueller Informationsansprüche zu sichernde) Informationsverbreitung an Bürger von der (durch entsprechende Auskunftsansprüche gewährleistete) Informationsgewinnung von den Einzelnen und den (namentlich aus sozialen Menschenrechten resultierenden) Pflichten zur Informationsgewinnung über die Bürger. Deutlich wird auch der Unterschied zwischen subjektiven Informationszugangsansprüchen und objektiven Veröffentlichungspflichten hervorgehoben: „Nur ein [...] Individualanspruch macht den Einzelnen zum aktiven Informationssubjekt und unterscheidet ihn von einem passiven Nutznießer von Transparenz“ (S. 263). Insgesamt bezwecke „das Prinzip individueller Informationsautonomie [...], das emanzipatorische Potenzial individueller Rechte zu realisieren, indem es die Verfügungsgewalt über Informationen in die Hände der Einzelnen legt und sie auf diese Weise dezentralisiert.“ Es bilde damit „ein strukturelles Gegengewicht zu den Prinzipien der Informationskooperation und kollektiver Selbstbestimmung, die Herrschaft über Informationshandeln und Wissensgenerierung in den Händen internationaler oder staatlicher Informationsverwaltungen zentralisieren“ (S. 292).

Das dritte Kapitel wird sodann wieder konkreter, untersucht nämlich besondere Strukturen des Informationsverwaltungsrechts der Weltbank und des UNDP. Dabei werden zunächst die Leistungsverfahren betrachtet, die informationell durch mehrpolige Beziehungen geprägt sind, weil eine internationale Entwicklungsinstitution in informationsrechtliche Sonderbeziehungen zu einem

Mitgliedstaat und zu Einzelpersonen tritt, bevor sodann individuelle Informationszugänge untersucht werden, die durch ein bilaterales Verhältnis einer Einzelperson zu einer internationalen Entwicklungsinstitution gekennzeichnet sind, und schließlich globale Publikumsinformationen in den Mittelpunkt gestellt werden, mit denen die internationalen Institutionen einerseits rechtlichen Pflichten nachkommen und die sie andererseits zur eigenmächtigen Steuerung zu nutzen suchen. Jede dieser drei Teiluntersuchungen schließt mit einer kurzen vergleichenden Bewertung anhand der im 2. Kapitel herausgearbeiteten Prinzipien.

Die Schlussbetrachtung ordnet die eigene Arbeit noch einmal in den Wissenschaftsdiskurs über die Informationsverwaltung ein, indem das Entwicklungsverwaltungsrecht in einem zusammenfassenden Vergleich als Informationsordnung begriffen wird. Es wirbt sodann für das Informationsverwaltungsrecht als Forschungsfeld der Völkerrechtswissenschaft und des internationalen Verwaltungsrechts.

Dies leitet zu einer Gesamtbetrachtung über: Die Arbeit „versteht sich als Beitrag zum internationalen Verwaltungsrecht, für dessen Fortentwicklung sie Diskurs und Dogmatik des Informationsverwaltungsrechts fruchtbar macht“ (S. 5). Exakt dies ist der Arbeit gelungen. In beeindruckender Weise führt sie Betrachtungen des (nationalen, insofern also primär deutschen) Informationsverwaltungsrechts mit Beobachtungen des internationalen Entwicklungsrechts zusammen. Man muss nicht jeder These und jedem Befund zustimmen, man muss sich nicht vollständig in „*Riegners Welt*“ begeben, um die Arbeit gleichwohl mit großem Gewinn zu lesen. Ihre Detailkenntnisse der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sind ebenso beachtlich wie die Fähigkeit, sie aus einer prinzipiengeleiteten Metaebene strukturierend zu betrachten. Die permanente Rückanbindung an die tatsächliche Arbeit der herausgegriffenen internationalen Entwicklungsinstitutionen verhindert, dass die Untersuchung auf eine Theoriehöhe entschwebt, auf der sie nicht mehr wahrgenommen wird. Ganz umgekehrt ist der Arbeit eine breite Resonanz zu wünschen, auch außerhalb der deutschsprachigen Wissenschaft. Ihre Lektüre lässt vollständig vergessen, dass es sich „nur“ um eine Dissertation handelt – sie hätte ohne Frage das Potenzial, auch als zweite Qualifikationsschrift angenommen zu werden.

*Matthias Rossi*